



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2013

---

**Buchrezension: Stephanie Jungheim, Medienordnung und Wettbewerbsrecht  
im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung**

Heinemann, Andreas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-85098>  
Journal Article

Originally published at:

Heinemann, Andreas (2013). Buchrezension: Stephanie Jungheim, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung. UFITA: Archiv für Urheber- und Medienrecht, 14(1):298-302.

**Stephanie Jungheim:** Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung (Jus Publicum, Band 214) – Tübingen: Mohr Siebeck 2012. XXI, 761 S., 144,- €. ISBN 978-3-16-150928-5

Starke Kräfte sind am Werk: Deregulierung und Privatisierung, Liberalisierung und Globalisierung, Digitalisierung und Mobilisierung verändern nicht nur die Wirklichkeit, sondern auch den medialen Zugang zu ihr. In ihrer Habilitationsschrift geht Stephanie Jungheim diesen Zusammenhängen auf den Grund. Im Mittelpunkt der Studie steht die Frage, wie dem verfassungsrechtlichen Gebot medialer Vielfalt im IT-Zeitalter nachgekommen werden kann. Untersuchungsgegenstand ist die deutsche Medienordnung mit ihren technischen und kommunikationswissenschaftlichen Grundlagen sowie ihren gesellschaftlichen und ökonomischen Bezügen. Die Verfasserin ermittelt und interpretiert die Vorgaben im deutschen, europäischen und internationalen Recht. Ihre Kernthese besteht darin, dass das Vielfaltsgebot in Zukunft nicht mehr auf den Rundfunk in isolierter Betrachtung, sondern auf die Medienlandschaft in ihrer konvergierenden Gesamtheit angewendet werden sollte. Hieraus resultieren konkrete Schlussfolgerungen für das Medien- und das Kartellrecht.

Stationen der weitgespannten Argumentation sind die folgenden: Die technische Entwicklung hat zu einer unüberschaubaren Masse an Inhalten geführt. Die Rezipienten greifen deshalb auf mehr Quellen zurück, als es früher der Fall war, und sie nutzen mehr Übertragungsarten und -wege. Der Rundfunk steht damit in Konkurrenz zu anderen Medien, insbesondere dem Internet, dies umso mehr, als auch ganze Mediengattungen dem Produktlebenszyklus unterliegen und also verschwinden können. Konglomerate und vertikale Konzentration sei die Folge. Von der Ausrichtung auf etablierte Medienkategorien sei deshalb Abstand zu nehmen, zumal lineare durch publikumszentrierte Kommunikationsmodelle zu ersetzen seien, in denen der Rezipient eine aktive Rolle einnimmt. Die Grundrechte (insbesondere Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 10 EMRK) forderten Meinungsvielfalt, die auf das mediale Gesamtsystem zu beziehen sei und folglich auch durch ein Nebeneinander integrierter Medienunternehmen gewährleistet werden könne. Dies folge auch aus Art. 11 Abs. 2 der EU-Grundrechte-Charta, der "Pluralität" ausdrücklich erwähne und auf die Medien in ihrer Gesamtheit beziehe (S. 185, 188). Folglich verbiete es sich, am Postulat gleichgewichtiger Vielfalt im Rundfunk festzuhalten. Zu garantieren sei vielmehr die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht in Bezug auf die Gesamtheit aller Medienmärkte. Im Bereich des Rundfunks könne auch kein Marktversagen festgestellt werden. Staatliche Maßnahmen zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnten aber unter dem Gesichtspunkt der meritorischen Güter (ungenügende Bereitstellung erwünschter Inhalte auf dem Markt) begrenzt rechtfertigungsfähig sein. Außerdem müsse der Zugang zu den Übertragungswegen für Medien und Rezipienten sichergestellt sein.

Die Verfasserin setzt sich auch mit den Auswirkungen der europäischen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie des EU-Sekundärrechts auf Medienunternehmen auseinander. Zwar werde der nationale Gesetzgeber hierdurch in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt. Die Sicherstellung der Meinungsvielfalt sei aber als zwingender Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Cassis-Formel anerkannt und auch im Sekundärrecht verankert. Für eine Medienkonzentrationsrichtlinie habe die EU keine Kompetenz. Aus dem europäischen Kartellrecht werden neben dem Kartellverbot und dem Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen vorrangig die Fusionskontrolle und die Beihilfevorschriften behandelt. In der Fusionskontrolle stehen die Fälle im Vordergrund, in denen Bottleneck-Konstellationen zu beurteilen waren. Die Verfasserin stellt relativ enge Marktabgrenzungen fest, verweist aber darauf, dass die Kommission die Interdependenz der Medienmärkte anerkenne. Da zugleich eine dynamische Betrachtungsweise praktiziert werde, komme die Kommission zu sachgerechten Ergebnissen.

Die Ausführungen zum deutschen Regelungsrahmen gehen auf viele Einzelfragen ein: Die Verfasserin möchte die verschiedenen Vorgaben für die elektronischen Medien so weit wie möglich in die allgemeinen Gesetze überführen, um die schwierigen Abgrenzungen zwischen Tele- und Mediendiensten und Rundfunk entbehrlich zu machen. Auch wenn mit zunehmender Verbreitung des Triple-Play Must-Carry-Pflichten für jeden einzelnen Übertragungsweg entbehrlich seien, müsse doch größte Aufmerksamkeit auf den diskriminierungsfreien Zugang aller Inhalteanbieter gerichtet werden. Der sektorspezifischen Regulierung komme hierbei besondere Bedeutung zu. Auch die Fusionskontrolle habe hauptsächlich eine Bedeutung für die Verhinderung von Zugangsengpässen. Ansonsten sei auf die zunehmenden Substitutionsbeziehungen zwischen klassischen und neuen Medien Rücksicht zu nehmen. Die Verfasserin kritisiert die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich) als unzureichend. Sie schlägt vor, das Zuschaueranteilsmodell in § 26 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrags durch ein Mediennutzungsmodell abzulösen, das empirisch und zeitnah alle Mediengattungen erfasst (581 ff.). Die Notwendigkeit der Qualifikation eines Mediums als "Rundfunk" entfalle; crossmediale Fusionen könnten sachgemäß beurteilt werden.

Was schließlich den internationalen Ordnungsrahmen betrifft, so untersucht die Verfasserin neben dem internationalen Kartellrecht das WTO-Recht und die UNESCO-Konvention über kulturelle Vielfalt. Für audiovisuelle Medien besteht wegen einschlägiger Vorbehalte nur eine eingeschränkte Liberalisierung im WTO-System, so dass Quotenregelungen für europäische Filmproduktionen erlaubt bleiben. Die UNESCO-Konvention schränke zwar WTO-Pflichten nicht ein, fördere aber Maßnahmen zur Stärkung des Pluralismus im Medienbereich.

Der Autorin ist ein grundlegender Beitrag zum Thema der medialen Vielfalt in einer sich ständig schneller vernetzenden Welt gelungen. Was die Kernthese betrifft, so leitet sie aus den technischen Entwicklungen eine Erweiterung des Bezugspunkts für Vielfalt ab: Vielfalt sei nicht hinsichtlich eines einzelnen Mediums wie z.B. des Rundfunks, sondern in Bezug auf das mediale Gesamtsystem anzustreben. Auch wenn für diese Forderung viel spricht, drängt sich doch eine Relativierung auf. Bedarf es tatsächlich medienspezifischer Vielfalt nicht mehr, wenn transmedial Diversität hergestellt ist? Beim großen Thema des politischen Einflusses auf öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte dieses Argument benutzt werden, um Einseitigkeit in einem Sender mit Vielfalt an anderer Stelle zu rechtfertigen. Zumindest der Binnenpluralismus sollte also weiterhin medien- bzw. anstaltsspezifisch verstanden werden. Ein anderes Spannungsverhältnis betrifft die Definition der relevanten Märkte. Man könnte der Meinung sein – und diese Auffassung wird von einzelnen Autoren auch vertreten – dass die transmediale Erweiterung zur Annahme von Substituierbarkeit im kartellrechtlichen Sinn und damit zu weiter definierten Produktmärkten führt. Die Verfasserin wendet sich gegen solche Schlussfolgerungen und stimmt im Prinzip der differenzierenden Abgrenzung von Medienmärkten durch Europäische Kommission und Bundeskartellamt zu. Ihre Argumentation überzeugt, da trotz Konvergenz die aktuellen bzw. die für die nähere Zukunft zu erwartenden Präferenzen ausschlaggebend sind. Nachteile der engen Marktabgrenzung korrigiert die Verfasserin dadurch, dass sie den Interdependenzen zwischen den Märkten und deren dynamischer Veränderung größte Beachtung zuwendet. Ansonsten gilt die Selbstverständlichkeit, dass auch in diesem Sektor die tatsächlichen Entwicklungen ständig zu verfolgen sind. Mit einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse kann es auch zu einer Änderung der kartellrechtlich relevanten Märkte kommen.

Eine der anspruchsvollsten Fragen im Umfeld von Medien und Wettbewerbsordnung ist die folgende: Inwieweit ist das Kartellrecht dazu in der Lage, Meinungsvielfalt zu bewahren oder gar herzustellen? Die Verfasserin unterscheidet zu Recht zwischen wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb (S. 66-69, 78 ff.). Sie schließt sich der Auffassung an, dass wirtschaftlicher Wettbewerb zur Sicherung des publizistischen Wettbewerbs beiträgt,

jedenfalls wenn man die Medienlandschaft insgesamt betrachtet (S. 69). Diese Position ist nicht unumstritten. Andere Autoren, mit denen die Verfasserin sich auseinandersetzt, sind der Meinung, dass wirtschaftlicher Wettbewerb weder notwendige noch hinreichende Bedingung für publizistischen Wettbewerb sei (S. 68). Sie verweisen auf das Phänomen, dass intensiver wirtschaftlicher Wettbewerb auch zur Gleichförmigkeit des Programms führen kann, während von einem marktstarken Unternehmen sehr heterogene Medienprodukte angeboten werden können. Obwohl viel für die These der Verfasserin von der positiven Korrelation zwischen wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb spricht, darf dieser Gedanke doch nicht verabsolutiert werden. Die Verfasserin sympathisiert mit dem Gedanken, dass eine spezielle Medienkonzentrationskontrolle zumindest langfristig entbehrlich werden könne, publizistischer Wettbewerb also durch die Sicherung wirtschaftlichen Wettbewerbs mittels des allgemeinen Kartellrechts gewährleistet werden könne (allerdings unter der Bedingung, dass die Ergebnisse der Medienkonzentrationskontrolle dauerhaft mit denen des Wettbewerbsrechts übereinstimmen). Wenn man skeptischer in Bezug auf das Verhältnis von wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb ist, besteht demgegenüber auch langfristig Bedarf nach einer speziell medienrechtlichen Kontrolle, um trotz Konvergenz der Medien die Divergenz der Inhalte zu sichern.

Eine weitere Frage ist, welche Schlussfolgerungen aus diesem Befund zu ziehen sind. Sollen die medienrechtlichen Vorschriften wettbewerbsrechtliche oder medienspezifische Tatbestände oder eine Mischung hieraus enthalten? § 26 Abs. 2 des deutschen Rundfunkstaatsvertrags mischt Kriterien, indem nicht nur auf den Zuschaueranteil, sondern in Satz 2 u.a. auch auf das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung abgestellt wird. Das Schweizer Recht verlässt sich demgegenüber gänzlich auf wettbewerbsrechtliche Kriterien: Nach Art. 74 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) liegt eine Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt dann vor, wenn ein Programmanbieter seine beherrschende Stellung auf den einschlägigen Märkten missbraucht, wobei die schweizerische Wettbewerbskommission zur Beurteilung der marktbeherrschenden Stellung (nicht aber zum Vorliegen eines Missbrauchs) zu konsultieren ist. Das schweizerische RTVG befindet sich momentan in Revision. Wettbewerbs- und Medienrecht sollen stärker voneinander getrennt werden. Viel spricht dafür, getrennte Regeln für die Sicherung des wirtschaftlichen und des publizistischen Wettbewerbs vorzusehen. Die Vorschläge der Verfasserin für ein Mediennutzungsmodell sind für den publizistischen Aspekt von großem Wert. Insgesamt zeichnet sich die Untersuchung durch viele eigenständige Ansätze aus. Ein rechtsvergleichender Blick auf den Umgang mit der Problematik in anderen Ländern wäre interessant gewesen. Allerdings ist die Untersuchung angesichts der zu verarbeitenden Materialmassen bereits sehr umfangreich. Wohltuend ist der ökonomische Sachverstand bei der Analyse der einzelnen Fragestellungen. Die Verfasserin legt einen ordnungspolitischen Entwurf vor, der zugleich prinzipienorientiert und detailgenau ist. Der Studie sind viele aktive Rezipienten zu wünschen.

Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich